

## PRORAČUN EUROPSKE UNIJE

dr. sc. Zlata ĐURĐEVIĆ  
Pravni fakultet u Zagrebu

Pregledni znanstveni članak\*  
UDK 336.12(4-67EU)  
JEL H72

### *Sažetak*

*Predmet članka je analiza razvoja, strukture i funkcioniranja proračuna Europske unije. U uvodnom dijelu daje se kratki prikaz razvoja financijskih instrumenata europskih zajednica, navode se pravni izvori i načela pozitivnoga proračunskog prava Unije te glavne crte postupka donošenja proračuna. Struktura proračuna analizira se kroz prizmu proračunskih prihoda i rashoda, navođenjem njihovih vrsta te načina prikupljanja odnosno raspodjele. S obzirom na to da se oko polovica proračunskih rashoda Unije troši na zajedničko poljoprivredno tržište, u članku se obrađuju i postupak, ciljevi te problemi financiranja zajedničke poljoprivredne politike Unije.*

*Ključne riječi: Europska unija, proračun, prihodi Europske unije, poljoprivredna politika Europske unije*

### **1. Uvod**

Dosegnuti stupanj razvoja Europske unije i daljnje “promicanje gospodarskog i socijalnog napretka” te “očuvanje i razvijanje Unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde” (čl. 2. Ugovora o Europskoj uniji) ne bi bili ostvarivi bez poduzimanja gospodarskih, socijalnih, edukacijskih, znanstvenoistraživačkih, upravnih i drugih aktivnosti s ciljem razvijanja i usmjeravanja integracijskih procesa. Pri tome se nije dovoljno osloniti na aktivnosti koje u tu svrhu provode pojedine države članice samostalno ili u suradnji s drugim državama, već integracijski orijentirane procese kao takve mogu uspješno i učinkovito provoditi samo glavne ustanove i tijela Europske unije. Stoga je nužno da europska tijela odlučivanja neovisno i autonomno raspolazu odgovarajućim financijskim sredstvima namijenjenima financiranju politika koje provode. Sredstva za te svrhe

---

\* Primljeno (*Received*): 5.11.2003.  
Prihvaćeno (*Accepted*): 19.1.2004.

osiguravaju se u proračunu Europske unije pa se može zaključiti da je glavni instrument europeizacije ekonomskih, političkih i pravnih odnosa na području Europske unije njezin proračun.

Proračun Europske unije obuhvaća financijska sredstva koja se u njemu godišnje prikupljaju i kojima raspolazu nadležna tijela odlučivanja Europske unije usmjeravajući ih u financiranje predviđenih proračunskih rashoda. Proračunska sredstva Europske unije označavaju se sintagmom “financijski interesi Europske unije”, što je općeprihvaćeno ne samo u stručnoj literaturi već i u pravnoj regulativi. Tako članak 280. Ugovora o Europskoj zajednici, kao i brojni drugi izvori prava Zajednice koji reguliraju zaštitu njezinih proračunskih sredstava, govori o “zaštiti financijskih interesa Europske unije” u smislu zaštite proračunskih sredstava.<sup>1</sup>

Cilj rada je upoznati čitatelje s glavnim obilježjima, strukturom, načelima i načinom donošenja i izvršenja proračuna Europske unije. Rad je strukturiran u pet sadržajnih cjelina. U uvodnom, općem dijelu (pogl. 2) ukratko se daje povijesni razvoj proračunskih instrumenata europskih integracija, nabrajaju se pravni propisi doneseni unutar pravnog poretka Europske zajednice kojima se uređuje proračunsko pravo Unije, navode se osnovna načela za donošenje, raspodjelu i izvršenje proračuna Unije, te se u temeljnim crtama objašnjava postupak donošenja proračuna. Struktura proračuna prikazuje se u sljedeća dva poglavlja, od kojih je prvo posvećeno proračunskim prihodima (pogl. 3), a drugo proračunskim rashodima (pogl. 4). Prihodi i rashodi proračuna Unije analiziraju se prema njihovoj vrsti i udjelu u ukupnom proračunu. Zajednička poljoprivredna politika država članica kao najveći korisnik proračunskih sredstava EU-a, a sudjeluje u značajnom udjelu i u njegovim prihodima, obrađuje se u posebnom dijelu (pogl. 5) koji se bavi njezinim ciljevima, postignućima, problemima i aktualnim reformskim težnjama.

U radu se rabi pojam proračun Europske *unije*, a ne *zajednice*, jer je transformacijom Europske zajednice u uniju 1993. godine<sup>2</sup> i proračun Europske zajednice postao proračun Europske unije. Promjena naziva proračuna nije bila samo nominalna jer se proračunskim prihodima, iako se prikupljaju samo iz Europske zajednice, dakle iz prvog stupa Unije, financiraju sva tri stupa Unije.<sup>3</sup> Daleko veći dio proračunskih sredstava izdvaja se za zajedničke politike Zajednice unutar prvog stupa, ali se iz njega finan-

---

<sup>1</sup> Vidjeti čl. 1. Konvencije za zaštitu financijskih interesa europskih zajednica od 26. srpnja 1995. i čl. 1. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 o zaštiti financijskih interesa europskih zajednica.

<sup>2</sup> Europska unija je asocijacija europskih država nastala Ugovorom o Europskoj uniji koji je 7. veljače 1992. u nizozemskom Maastrichtu potpisalo 15 država članica europskih zajednica. Nakon što su ga ratificirale sve države članice, Ugovor o Europskoj uniji stupio je na snagu 1. studenog 1993. Ugovor iz Maastrichta naknadno je revidiran Ugovorom iz Amsterdama, koji je stupio na snagu 1. svibnja 1999. i Ugovorom iz Nice, koji je stupio na snagu 1. veljače 2003.

<sup>3</sup> Struktura Europske unije metaforički se prikazuje hramskom arhitekturom kroz tri stupa koja označavaju različite sustave i područja integracije i suradnje država članica. Prvi i glavni stup Unije čine tri europske zajednice – Europska zajednica za ugljen i čelik (Montanunion), Europska ekonomska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju – ustanovljene još 1950-ih godina. Preko europskih zajednica države članice su integrirale određene gospodarske djelatnosti na cijelom području Unije, stvorile carinsku, ekonomsku i monetarnu uniju te uspostavile vlastiti supranacionalni pravni sustav. Drugi i treći stup EU-a, uvedeni Maastrichtskim ugovorom, dakle istodobno s nastankom Unije, proširili su suradnju država članica na još dva područja. Drugi stup Unije obuhvaća suradnju na području zajedničke vanjske i obrambene politike, a od Ugovora iz Amsterdama iz 1997. godine treći stup Unije odnosi se na područje suradnje policije i pravosuđa u kaznenim pitanjima.

ciraju i aktivnosti Unije u drugom i trećem stupu, koji su izvan poretka Zajednice,<sup>4</sup> pa je stoga ispravno načelno govoriti o proračunu Unije. Međutim, s obzirom na to da se propisi o proračunu Unije donose unutar pravnog poretka Europske zajednice, u njima se proračun Unije naziva proračunom Zajednice. U slučaju pozivanja na neki pravni izvor Zajednice rabi se izvorni termin iz citiranog dokumenta.

## 2. Općenito o proračunu Europske unije

### 2.1. Povijesni razvoj proračunskih instrumenata europskih integracija

Razvoj financijskog sustava europskih zajednica obilježen je *procesom unifikacije proračunskih instrumenata*. Svaka od tri europske zajednice – Europska zajednica za ugljen i čelik, Europska ekonomska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju – imale su sve do stupanja na snagu Ugovora o spajanju<sup>5</sup> (*the Merger Treaty*) 1. srpnja 1967. vlastite proračune. Tim ugovorom nisu samo izvršna tijela triju zajednica spojena u zajedničku Komisiju i Vijeće ministara, već su i posebni proračuni pojedinih zajednica spojeni u opći proračun europskih zajednica (*the general budget of the European Communities*).

Uz opći proračun postojao je i operativni proračun Europske zajednice za ugljen i čelik, koji je ukinut 2002. godine. Naime, Ugovor o Europskoj zajednici za ugljen i čelik, prema članku 97, sklopljen je na vrijeme od 50 godina te je istekao 23. srpnja 2002.,<sup>6</sup> nakon čega su sektori za ugljen i čelik potpali pod redoviti režim propisan Ugovorom o Europskoj zajednici. Imovina te Zajednice stavljena je u likvidaciju. Prihodi njezina operativnog proračuna postali su posebno odvojeni prihod općeg proračuna kojim upravlja Komisija, a namijenjen je istraživačkim programima na području ugljena i čelika.<sup>7</sup> Od tada se zajedničke politike Unije po pravilu financiraju iz općeg proračuna o kojemu će dalje biti govora kao o proračunu Europske unije.<sup>8</sup>

### 2.2. Pravni izvori proračunskog prava Europske unije

Temeljni pravni propisi Europske unije koji reguliraju postupak izrade, usvajanja i izvršenja proračuna, njegovu strukturu i temeljna načela dio su primarnog prava Europske

---

<sup>4</sup> Tako prema čl. 1, st. 2, toč. a. Nove financijske uredbe, rashodi Europske zajednice ne obuhvaćaju samo rashode utemeljene na odredbama Ugovora o Europskoj zajednici (I. stup) već i upravne rashode ustanova utemeljenih na odredbama Ugovora o Europskoj uniji o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (II. stup), o policijskoj i pravosudnoj suradnji u kaznenim pitanjima (III. stup), kao i operativne rashode vezane za implementaciju tih odredaba ako su na teret proračuna. (O upravnim i operativnim rashodima v. daljnji tekst pogl. 4. Rashodi Europske unije – sustav financijske perspektive.)

<sup>5</sup> Ugovor o stvaranju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije europskih zajednica.

<sup>6</sup> Ugovor o Europskoj zajednici za ugljen i čelik stupio je na snagu 25. srpnja 1952, a prema čl. 97. prestaje vrijediti 50 godina nakon stupanja na snagu.

<sup>7</sup> O financijskoj sukcesiji Europske zajednice za ugljen i čelik v. *Council Resolution of 20 July 1998. OJ C 247:5*; European Commission (2002).

<sup>8</sup> Iznimka od jedinstvenog financiranja svih aktivnosti Unije iz općeg proračuna posebni su financijski aranžmani za određena područja kao što su Europski razvojni fond (*European Development Fund*), drugi stup – zajednička vanjska i sigurnosna politika, treći stup – suradnja policije i pravosuđa u kaznenim pitanjima (v. pogl. 3. Rashodi Europske unije). Vidjeti Budget: Introduction (2002:3).

zajednice odnosno osnivačkih ugovora, a ti se propisi detaljnije razrađuju u propisima sekundarnog prava Europske zajednice.<sup>9</sup> Glavni izvori proračunskog prava Unije jesu:

- odredbe članaka 268-280. Ugovora o Europskoj zajednici (dalje: UEZ)
- članak 28, stavci 2-4. i članak 41, stavci 2-4. Ugovora o Europskoj uniji (dalje: UEU)
- Uredba Vijeća od 21. prosinca 1977. o općem proračunu Europskih zajednica<sup>10</sup> koja je posljednji put izmijenjena Uredbom Vijeća br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (dalje: Nova financijska uredba), a koja je stupila na snagu 1. siječnja 2003<sup>11</sup>
- Odluka Vijeća (EZ, EZUČ, Euratom) br. 2000/597/EC, Euratom od 29. rujna 2000. o sustavu vlastitih prihoda Europskih zajednica<sup>12</sup>
- Međuinstitucionalni sporazum od 6. svibnja 1999. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini i poboljšanju proračunskog postupka<sup>13</sup>
- Uredba Vijeća (EZ) br. 2040/2000 od 26. rujna 2000. o proračunskoj disciplini<sup>14</sup>
- Uredba Vijeća (EZ) br. 1258/1999 od 17. svibnja 1999. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike<sup>15</sup>
- drugi pravni propisi sekundarnog prava Unije kojima se regulira financiranje pojedinih zajedničkih politika Unije.

### 2.3. Načela proračuna Europske unije

Proračunska su načela osnovna pravila kojih se treba držati pri sastavljanju, donošenju i izvršenju proračuna (Jelčić, 1998:493).<sup>16</sup> Proračun Europske unije temelji se na devet proračunskih načela koja su normirana financijskim odredbama Ugovora o Europskoj zajednici te drugim financijskim propisima Zajednice kao što je Nova financijska uredba Vijeća. Temeljnim načelima proračunskog prava smatraju se načelo jedinstva,

---

<sup>9</sup> Nadnacionalni pravni poredak Europske unije pravo je Europske zajednice koje se dijeli na primarno i sekundarno. Primarno pravo Zajednice čine osnivački ugovori odnosno tri ugovora o osnivanju europskih zajednica, Ugovor o Europskoj uniji i svi naknadni ugovori koje su sklopile države članice, a koji ih mijenjaju i dopunjuju. Sekundarno pravo Zajednice su pravni akti koje, sukladno i na temelju primarnog prava, donose tijela Europske zajednice, a u koje ubrajamo uredbe, smjernice, odluke, preporuke i mišljenja.

<sup>10</sup> *Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities.* OJ L 356, 31.12.1977.

<sup>11</sup> *Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities.* OJ L 248, 16.9.2002. Sve uredbe kojima je izmijenjena temeljna uredba iz 1977. godine navedene su u Haushalt: *Die Haushaltsordnung* (Budget: The Financial Regulation), 2002.

<sup>12</sup> *Council Decision 2000/597/EC Euratom, of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources.* OJ L 253/42, 7.10.2000.

<sup>13</sup> *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission of budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure.* OJ C 172/1, 18.6.1999.

<sup>14</sup> *Council Regulation (EC) No 2040/2000 of 26 September 2000 on budgetary discipline.* OJ L 244/27.

<sup>15</sup> *Council Regulation (EC) No 1258/1999 of 17 May 1999 on the financing of the common agricultural policy.* OJ L 160/103, 26.6.1999.

<sup>16</sup> Detaljnije o načelima jedinstva, preglednosti (jasnoće), točnosti, specijalizacije, proračunske ravnoteže, periodičnosti v. Jelčić (1998:494-503).

načelo potpunosti, načelo specijalizacije i načelo godišnje periodičnosti, a ostalih pet proračunskih načela su načelo točnosti, načelo ravnoteže, načelo jedinice obračuna, načelo razumnoga financijskog upravljanja i načelo transparentnosti.<sup>17</sup> Načela proračuna Europske unije čvrsto su utemeljena na raznim nacionalnim proračunskim postupcima<sup>18</sup> i veći dio njih pripada klasičnim (tradicionalnim) proračunskim načelima.<sup>19</sup>

1. *Načelo jedinstva (the principle of unity)* zahtijeva da svi proračunski prihodi i rashodi Europske unije budu uračunani i prikazani u jednom dokumentu – ukupnom godišnjem proračunu (čl. 268, st. 1. UEZ-a). Sukladno tom načelu, proračun Europske unije definira se kao instrument koji za svaku financijsku godinu predviđa i odobrava sve prihode i rashode Europske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju (čl. 4. Nove financijske uredbe). Objavljivanje godišnjih financija Unije u jednom dokumentu omogućuje dobivanje cjelovitog uvida u korištenje sredstava Unije za učinkoviti nadzor. Provođenje načela jedinstva omogućila je i opisana unifikacija proračunskih instrumenata Unije.

2. *Načelo univerzalnosti (the principle of universality)* određuje da se proračunskim prihodima financiraju svi proračunski rashodi. Ono obuhvaća dva temeljna pravila: pravilo nedodjeljivanja i načelo ukupnog proračuna. Prema pravilu nedodjeljivanja (*the rule of non-assignment*), svi proračunski prihodi ulaze u ukupnu masu prihoda te, po pravilu, nije dopušteno da određeni prihodi služe za pokrivanje točno određenih rashoda.<sup>20</sup> Prema načelu ukupnog proračuna (*the gross budget principle*), svi prihodi i rashodi u cijelosti se unose u proračun bez međusobnog prilagođivanja.

3. Prema *načelu specijalizacije proračuna (the principle of specification)*, za svaki financijski iznos mora se odrediti njegova točna namjena te ga označiti prema proračunskoj nomenklaturi (nazivu, poglavlju, članku, stavku; čl. 21. Nove financijske uredbe). U Nacrtu proračuna za 2004. godinu uvedena je nova proračunska nomenklatura utemeljena na vrsti aktivnosti koja se financira.<sup>21</sup> Ni prihodi ni rashodi proračuna ne mogu se dodijeliti odnosno potrošiti drugačije nego što je proračunom utvrđeno, osim u slučajevima predviđenim člancima 22-26. Nove financijske uredbe, u kojima tijela Unije iznimno imaju diskrecijsko pravo odstupanja od proračunskih propisa. Cilj specijalizacije proračuna jest izbjegavanje miješanja proračunskih iznosa u fazi utvrđivanja i u fazi implementacije proračuna.

4. *Načelo godišnje periodičnosti proračuna (the principle of annuality)* određuje da se proračun Europske unije izrađuje i usvaja za razdoblje od jedne proračunske godine (čl. 271, st. 1. UEZ-a). U proračunu se predviđaju i unaprijed odobravaju očekivani pri-

<sup>17</sup> O temeljnim i ostalim načelima v. Uvod, toč. 3. Nove financijske uredbe (*Council Regulation No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*). OJ L 248, 16.9.2002.

<sup>18</sup> Vidjeti Budget: Introduction (2002:3).

<sup>19</sup> O klasičnim proračunskim načelima v. Jelčić (1998: 493).

<sup>20</sup> Dopuštene su iznimke od tog pravila propisane čl. 18. Nove financijske uredbe. Riječ je, primjerice, o financiranju određenih istraživačkih programa, kao što je već spomenuti prihod Europske zajednice za ugljen i čelik koji je namijenjen istraživanjima na tom području, o doprinosima što ih države članice daju za financiranje pojedinih politika ili za neke druge točno određene svrhe. Vidjeti Budget: Introduction (2002:3).

<sup>21</sup> Vidjeti u ovom poglavlju točku 9. Načelo transparentnosti.

hodi i rashodi Europske unije za svaku godinu (čl. 1. Uredbe od 21. prosinca 1977). Proračunska se godina u Europskoj uniji podudara s kalendarskom godinom, što znači da traje od 1. siječnja do 31. prosinca (čl. 6. Nove financijske uredbe). Kada je riječ o financiranju višegodišnjih aktivnosti, u proračunu se odvojeno iskazuju rashodi vezani za aktivnosti koje će trajati dulje od jedne financijske godine (*commitment appropriation*) i oni koji pokrivaju aktivnosti iz tekuće i prijašnjih financijskih godina (*payment appropriation*).<sup>22</sup>

5. *Načelo proračunske točnosti (the principle of budget accuracy)* zahtijeva da se u proračun točno ili što je moguće točnije unesu svi prihodi i rashodi za određenu financijsku godinu. To je potrebno kako bi se spriječilo veće odstupanje predviđenog od izvršenog proračuna. Nova financijska uredba Europske unije propisuje da nijedan prihod neće biti prikupljen niti će rashod biti odobren ako nije vezan za proračunsku stavku, da se rashodi ne mogu odobriti ni isplatiti iznad iznosa navedenoga u proračunu te da se određeni iznos može upisati u proračun samo ako je nužan za podmirenje određenog rashoda (čl. 5).

6. *Načelo proračunske ravnoteže (the principle of equilibrium)* proklamira ravnotežu između proračunskih prihoda i rashoda (čl. 268, st. 3. UEZ-a), što znači da se proračunski rashodi trebaju podmiriti proračunskim prihodima. Europske zajednice nisu ovlaštene dizati zajmove kako bi pokrile svoje rashode. Pri narušavanju tog načela dolazi do tzv. proračunskog deficita ili tzv. proračunskog suficita. U slučaju deficita razlika će se unijeti u proračun Europske unije za sljedeću financijsku godinu kao rashod, a ako nastane suficit, unijet će se kao prihod (čl. 15, st. 1. Nove financijske uredbe).

7. *Načelo jedinice obračuna (the principle of unit of account)* određuje da će valuta izrade proračuna biti euro. U iznimnim slučajevima službenici će biti ovlašteni izdavati obračune u nacionalnoj valuti (čl. 16. Nove financijske uredbe).

8. *Načelo razumnoga financijskog upravljanja (the principle of sound financial management)* podrazumijeva korištenje proračunskih sredstava sukladno načelima ekonomičnosti, korisnosti i učinkovitosti.<sup>23</sup> Ciljevi koji se postavljaju za bilo koju aktivnost financiranu iz proračuna Europske unije moraju biti specifični, mjerljivi, realni, relevantni i vremenski određeni. Za poboljšanje procesa donošenja odluka ustanove poduzimaju *ex ante* i *ex post* evaluacije, sukladno uputama Komisije.

9. *Načelo transparentnosti (the principle of transparency)* ili načelo preglednosti odnosno jasnoće zahtijeva da se prihodi i rashodi u proračunu grupiraju na jedinstveni način, i to prihodi prema izvorima, a rashodi prema njihovoj namjeni. Prema Novoj financijskoj uredbi od 2003. godine uvedena je nova nomenklatura proračuna koja se temelji na vrsti aktivnosti što se financiraju (*activity-based budgeting format*), dakle podjela proračunskih rashoda prema njihovim namjenama za pojedine aktivnosti. To podrazumijeva podjelu proračuna na područja pojedinih politika, a ona su podijeljena prema pojedinim aktivnostima. Smatra se da će nova prezentacija proračuna dati jasniju sliku o troškovi-

---

<sup>22</sup> Vidjeti Budget: Introduction (2002:3-4) i čl. 7. Nove financijske uredbe.

<sup>23</sup> Načelo ekonomičnosti zahtijeva da se potrebna sredstva za obavljanje aktivnosti dostavljaju ustanovama pravodobno, u primjerenoj kvantiteti i kvaliteti te po najboljoj cijeni. Načelo korisnosti zahtijeva najbolji odnos između korištenih izvora i ostvarenih rezultata. Načelo učinkovitosti bavi se postizanjem posebnih ciljeva i željenih rezultata. Vidjeti čl. 27. Nove financijske uredbe.

ma svake politike. Proračun Europske unije, kao i svi njegovi amandmani, objavljuju se u službenom glasilu europskih zajednica (čl. 29. Nove financijske uredbe).

#### 2.4. Postupak donošenja proračuna

U postupku usvajanja proračuna, propisanom člankom 272. Ugovora o Europskoj uniji, sudjeluju Komisija, Europski parlament i Vijeće. Komisija na temelju prijedloga rashoda koje joj dostavlja svaka ustanova Europske unije izrađuje prednacrt proračuna (*the Preliminary Draft Budget*) i predaje ga najkasnije do 1. rujna Vijeću. Potom Vijeće dvotrećinskom većinom utvrđuje nacrt proračuna (*the Draft Budget*), pri čemu ima ovlast izmijeniti prijedlog Komisije, i dostavlja ga do 5. listopada Parlamentu. U daljnjem postupku Vijeće i Parlament odlučuju o izmjenama proračuna te ga Parlament konačno usvaja.<sup>24</sup> Iako su ovlasti odlučivanja Parlamenta o proračunu tijekom vremena rasle, u postupku usvajanja proračuna još je uvijek najmjerodavnija volja Vijeća.<sup>25</sup>

Nakon usvajanja proračuna Komisija je zadužena za njegovu provedbu (čl. 274. UEZ-a). Njezino opće ravnateljstvo nadležno za proračun (*the Budget Directorate-General*)<sup>26</sup> postavlja konkretna financijska i proračunska pravila, potiče pravilno upravljanje financijama drugih ravnateljstava Komisije, nadzire godišnji proračunski postupak i izrađuje godišnji financijski izvještaj koji dostavlja Vijeću i Parlamentu (čl. 275. UEZ-a). Druga opća ravnateljstva Komisije odgovorna su za provedbu programa Unije u vlastitim područjima te upravljaju financijskim sredstvima koja su im za to dodijeljena. Prvi stupanj proračunske kontrole provodi se unutar svake ustanove, dok vanjsku kontrolu provodi Europski revizijski sud (*the European Court of Auditors*).

### 3. Prihodi Europske unije – sustav vlastitih prihoda

Proračun Europske unije potpuno se financira iz vlastitih sredstava (čl. 269. UEZ-a). Za razliku od drugih međunarodnih organizacija koje financiraju njihove članice, Europska je unija uvela sustav samofinanciranja odnosno tzv. sustav vlastitih prihoda (*System of the European Communities' own resources*). Pod pojmom *vlastiti prihodi* (sredstva) razumijevaju se izvori financiranja koji su dodijeljeni Europskoj uniji te su odvojeni i neovisni o državama članicama. Riječ je o porezima, carinama i drugim davanjima koje su jednom i zauvijek prenesene u nadležnost Unije i za njihovo prikupljanje nije potrebna naknadna odluka država članica.

Uspostavljanje *financijske autonomije* Europske zajednice bilo je predviđeno još Rimskim ugovorom o Europskoj ekonomskoj zajednici od 25. ožujka 1957,<sup>27</sup> koji je u

<sup>24</sup> Detaljnije o postupku usvajanja proračuna v. Hartley (1999:49-53); Oppermann (1999:318-320).

<sup>25</sup> Parlament sada ima pravo odbaciti nacrt proračuna, konačno odlučuje o neobvezatnim rashodima čiji se udio u ukupnom proračunu krajem 80-ih godina počeo povećavati (o obvezatnim i neobvezatnim rashodima v. u pogl. 3. Rashodi Europske unije), te je jedna od stranaka međuinstitucionalnog sporazuma kojim se utvrđuje financijska proračunska perspektiva za nekoliko godina. Međutim, za raspodjelu obvezatnih rashoda proračuna posljednju riječ ima Vijeće. Vidjeti Craig and De Búrca (1998:53); Hartley (1999:53).

<sup>26</sup> Od rujna 1999. godine na čelu općeg ravnateljstva za proračun nalazi se članica Komisije gospođa Michaela Scheyer.

<sup>27</sup> Rimskim ugovorima koji su potpisani 25. ožujka 1957, a stupili su na snagu 1. siječnja 1958. utemeljene su Europska ekonomska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju.

članku 201. propisivao da će se Europska ekonomska zajednica financirati iz vlastitih izvora. U razdoblju do 1970. godine Zajednica je bila izvana financirana sustavom doprinosa država članica ovisno o visini njihova bruto društvenog proizvoda (BDP-a). Luksemburškom odlukom od 21. travnja 1970. Vijeće je dodijelilo Zajednici vlastite izvore prihoda za pokrivanje njezinih rashoda, nakon čega je postupno ukidan dotadašnji sustav nacionalnih doprinosa i sve više uvođeno samofinanciranje. Prijelazno razdoblje završeno je 1995. godine, od kada se Unija u cijelosti financira vlastitim sredstvima (Oppermann, 1999:307). Odluka Vijeća iz 1970. godine obnovljena je 1985, 1988. i 1994. godine, a sadašnji sustav financiranja proračuna Unije temelji se na Odluci Vijeća od 29. rujna 2000. o sustavu vlastitih prihoda Europskih zajednica br. 2000/597/EC, Euratom (*New Own Resources Decision*).

Sustav vlastitih prihoda doveo je do proračunske emancipacije Unije od država članica osiguravši joj veću financijsku neovisnost. Unija raspolaže svojim financijskim sredstvima neovisno o volji država članica pa je time i ukinuta mogućnost njihova utjecaja na aktivnosti Unije. Međutim, samofinanciranje ne znači da Unija ima potpuni financijski suverenitet jer načelo ograničenih ovlasti<sup>28</sup> vrijedi i na području financija. Financijske ovlasti Unije, odnosno njezini vlastiti izvori financiranja, ograničene su propisima Osnivačkih ugovora prema kojima tijela Unije ne mogu sama stvarati nove financijske izvore već je, ako prihodi Unije ne mogu pokriti njezine rashode, potrebna nova jednoglasna odluka država članica. To propisuje članak 269, stavak 2. Ugovora o Europskoj zajednici, prema kojemu odluku o sustavu vlastitih sredstava donosi Vijeće na prijedlog Komisije i nakon dobivenog mišljenja Europskog parlamenta, te je preporučuje državama članicama na usvajanje. Time su države članice do daljnjega ostale financijski gospodari Unije i snose financijsku odgovornost za nju (Oppermann, 1999:308). Ta *interregnum* situacija u kojoj su Uniji dodijeljeni vlastiti izvori financiranja kojima samostalno raspolaže, a istodobno nema ovlasti samostalno povećati postojeća odnosno stvoriti nova financijska sredstva odgovara jedinstvenoj pravnoj prirodi Europske unije koja balansira između obilježja međunarodne organizacije i državnog ustrojstva (Oppermann, 1999:333-346).

Kako bi je prisililo na štedljivost, Odlukom od 24. lipnja 1988. Vijeće je prvi put ograničilo visinu ukupnih prihoda Zajednice određivši da oni mogu iznositi najviše 1,14% ukupnog BDP-a Zajednice, a od 1999. godine gornja je granica vlastitih prihoda povišena na 1,27% BDP-a. Izvršeni proračun za 2001. godinu iznosio je 1,08% (93 780

---

<sup>28</sup> Prema načelu ograničenih ovlasti (engl. *Limits of Powers*, njem. *Prinzip der begrenzten Einzelzuständigkeiten*, franc. *Compétence d'attribution*), zakonodavne ovlasti Zajednice ograničene su samo na ona područja koja su države članice u osnivačkim ugovorima izričito prenijele u njezinu nadležnost. Načelo je izričito propisano odredbama čl. 5, st. 1. Ugovora o Europskoj zajednici koje glase: "Zajednica djeluje unutar granica ovlasti i ciljeva koji su joj dodijeljeni ovim Ugovorom", a prema čl. 7, st. 1, toč. 2. "svaka ustanova djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene ovim Ugovorom". Ugovor o Europskoj uniji normira načelo ograničenih ovlasti i u čl. 5. navodeći: "Europski parlament, Vijeće, Komisija, Sud i Revizijski sud izvršavaju svoje ovlasti pod uvjetima i sa svrhom utvrđenom odredbama Ugovora kojima se osnivaju europske zajednice i naknadnim ugovorima i aktima koji ih mijenjaju i dopunjuju te ostalim odredbama ovog Ugovora."



milijuna eura) BDP-a Unije,<sup>29</sup> za 2002. godinu 1,05% (95 656 milijuna eura) BDP-a Unije,<sup>30</sup> a za 2003. godinu 1,04% BDP-a Unije.<sup>31,32</sup>

Prihodi<sup>33</sup> Europske unije (čl. 2. Odluke Vijeća od 29. rujna 2000)

1. *Uvozne carine*<sup>34</sup> – carine i druga davanja koja se ubiru na temelju zajedničke carinske tarife pri uvozu proizvoda iz zemalja izvan Unije, kao i carine na proizvode koji su u nadležnosti Europske zajednice za ugljen i čelik. Uvođenjem zajedničke carinske tarife 1968. godine Europska zajednica postala je carinska unija. Carinska davanja Europske zajednice za ugljen i čelik uključena su u proračun od 1988. godine. U ukupnim proračunskim prihodima za 2002. godinu uvozne su carine sudjelovale s 14,8%, a u proračunu za 2003. godinu s 11%.

2. *Poljoprivredne pristojbe*<sup>35</sup> – davanja koja se ubiru pri trgovini sa zemljama izvan Unije u sklopu zajedničke poljoprivredne politike. Ta je politika uvedena 1962. godine, a Odlukom Vijeća iz 1970. godine prihod od poljoprivrede dodijeljen je Zajednici. U ukupnim proračunskim prihodima za 2002. godinu poljoprivredne su pristojbe sudjelovale s 1,8%, a za 2003. godinu s 1,5%. One obuhvaćaju:

a) carine na uvoz poljoprivrednih proizvoda – nameću se pri uvozu poljoprivrednih proizvoda iz država nečlanica, te variraju ovisno o visini cijena na svjetskom i europskom tržištu;

b) davanja za šećer i glukozu – pristojbe za proizvodnju i skladištenje šećera i glukoze unutar zajedničke organizacije tržišta za šećer.

3. *Dio poreza na dodanu vrijednost (PDV)*<sup>36</sup> – uvedenoga Odlukom iz 1970. godine, ali s obzirom na to da je pretpostavljao ujednačavanje osnovice PDV-a, počeo se primjenjivati tek 1980. godine. Od 1988. do 1994. osnovica nije smjela prijeći 55% BDP-a država članica, a od 1999. granica je spuštena na 50% za sve države članice. Zajednici

<sup>29</sup> Prema European Commission (2002:5, 23).

<sup>30</sup> Prema European Commission (2003:5, 8, 18); European Commission (2002:1).

<sup>31</sup> Prema European Commission (2003:5). Podatak o izvršenim proračunskim prihodima u apsolutnom iznosu Komisija će objaviti u izvješću o proračunu Europske unije za 2004. godinu.

Treba istaknuti da se izglasani proračun EU-a i izvršeni proračun EU-a koji se navodi u izvješćima za sljedeću proračunsku godinu razlikuju za oko 0,02 % BDP-a Unije. Tako je izglasani proračun za 2002. godinu iznosio 1,03% (95 655 milijuna eura), a za 2003. godinu 1,02% (97 503 milijuna eura).

<sup>32</sup> U 2004. godini predložena su dva proračuna, jedan za razdoblje do 1. svibnja 2004. za tzv. EU-15, a drugi od 1. svibnja 2004. za tzv. EU-25, od kada se Europska unija proširuje s još 10 europskih država. Proračunski prihodi za EU-15 prema prednacrtu proračuna iznosili bi 95 587 milijuna eura, a za EU-25 100 676 milijuna eura, što je povećanje od 3,3% u usporedbi s proračunom za 2003. godinu te 0,99% BDP-a Unije. Ibid. 25.

<sup>33</sup> Sljedeće četiri kategorije prihoda (engl. *appropriations for payments, revenue*) financiraju proračun Europske unije od donošenja četvrte odluke o vlastitim prihodima 1994. godine. Budget: New Own Resources Decision (2002).

Brojčani podaci o visini pojedinih prihoda u 2002. godini prema European Commission (2002), a u 2003. godini prema European Commission (2003).

<sup>34</sup> Engl. *customs duties*, njem. *Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs*.

<sup>35</sup> Engl. *agricultural levies*, njem. *Agrarabschöpfungen*.

<sup>36</sup> Engl. *a percentage of Value Added Tax (VAT)*, njem. *EG – Anteil am Mehrwertsteueraufkommen der Mitgliedstaaten*.

je do 2002. godine pripadalo 1% osnovice (Odluka Vijeća od 31. listopada 1994),<sup>37</sup> a tada se postotak smanjio na 0,75%, a od 2004. godine na 0,50%. Taj izvor prihoda Unije u ukupnom je prihodu za 2002. godinu sudjelovao s 38,3%, a u prihodu za 2003. godinu s 24,7%.

4. *Prihod utemeljen na BDP-u država članica* – uveden Odlukom Vijeća od 24. lipnja 1988. U ukupnim proračunskim prihodima za 2002. godinu sudjelovao je s 43%, a u onima za 2003. godinu sa 60,9%.

5. *Drugi izvori prihoda* kao što su porezi na dohodak i pristojbe koje plaća osoblje ustanova Europske unije, prihodi od kamata i jamstava, prihodi od naplata upravnih kazni koje Unija izriče poduzećima i druge pristojbe u najvećem su dijelu normirane pravom tržišnog natjecanja. U ukupnim proračunskim prihodima za 2002. godinu sudjelovale su s 2,1%, a u prihodu za 2003. godinu s 1,9%.

Prihodi navedeni pod 1. i 2. (carine i poljoprivredne pristojbe) smatraju se tzv. *tradicionalnim vlastitim izvorima prihoda* Unije, a nazivaju se i “prirodnim” vlastitim prihodima jer, za razliku od prihoda pod 3. i 4, koji se prikupljaju od država članica, proizlaze iz djelatnosti Unije. Dodjeljivanje sredstava prikupljenih iz tradicionalnih izvora prihoda Uniji, a ne pojedinim državama članicama, logična je posljedica uspostave zajedničkog unutarnjeg tržišta na području Europske unije i prenošenja ovlasti i odgovornosti za njegovo funkcioniranje na tijela Unije. Jedinstveno tržište država članica nastalo je sustavnim uvođenjem i nametanjem mjera za uklanjanje prepreka slobodnom kretanju robe, osoba, usluga i kapitala, *inter alias*, ukidanjem svih carina i graničnih kontrola unutar tadašnje Zajednice. Krucijalan korak ekonomske integracije Europe bilo je stvaranje carinske unije 1968. godine, a zajedničko unutarnje tržište konačno je uspostavljeno 1. siječnja 1993. godine. Carine i druge uvozne pristojbe koje su se prije naplaćivale na nacionalnim državnim granicama prenesene su na vanjske granice Zajednice/Unije, te je uspostavljena zajednička carinska tarifa. Visinom carina za pojedine proizvode Unija štiti vlastite proizvođače regulirajući odnos cijena na svjetskom tržištu i na zajedničkom tržištu Unije, pa su njezini tradicionalni vlastiti prihodi neposredni rezultat protekcionističke gospodarske politike Unije. Osim toga, nakon uspostave zajedničkog unutarnjeg tržišta, roba i poljoprivredni proizvodi uvoze se u Europsku uniju u zemljopisno najpovoljnijoj luci ili željezničkoj postaji s obzirom na mjesto proizvodnje, pa je i pravedno da uvozne pristojbe više ne pripadaju državama članicama već Uniji (Oppermann, 1999:314). Tijekom posljednjeg desetljeća smanjila su se sredstva prikupljena iz tradicionalnih izvora prihoda, što je rezultat politike povećanja konkurentnosti proizvođača Unije liberalizacijom trgovine (Budget: Operation of the own resources system, 2002:1).<sup>38</sup>

Vlastite prihode Unija ne ubire samostalno već to čine države članice u njezino ime. Nadležna upravna tijela država članica prikupljaju prihode Unije prema vlastitim propi-

---

<sup>37</sup> Iznimka je Velika Britanija, za koju je postotak korigiran 0,66% niže od neto iznosa. Razliku nastalu smanjenjem udjela Velike Britanije snose druge države članice razmjerno svom udjelu BNP-a, osim Njemačke, kojoj je udio bio smanjen za trećinu, a od 2002. Njemačka, Nizozemska, Austrija i Švedska plaćaju samo ¼ njihova udjela. Ostale ¾ snosi drugih deset država članica. Vidjeti Budget: New Own Resources Decision (2002:2).

<sup>38</sup> Vidjeti daljnji tekst poglavlja 4. Financiranje zajedničke poljoprivredne politike.

sima i dostavljaju ih Komisiji. Za troškove prikupljanja države članice su do 2001. godine mogle zadržati 10% prikupljenih sredstava, a otada je taj iznos povišen na 25% (Budget: New Own Resources Decision, 2002:2).

#### 4. Rashodi Europske unije – sustav financijske perspektive

Financijski sustav Unije u dijelu rashoda osniva se na sustavu financijske perspektive kojim se označava srednjoročno programiranje rashoda Unije na temelju sporazuma između Parlamenta, Vijeća i Komisije. Sustav financijske perspektive uveden je 1988. godine prema prijedlogu Europske komisije nazvanom *Delorov paket*<sup>39</sup>, donesenom nakon višekratnih proračunskih kriza Zajednice tijekom 1980-tih godina. Glavni uzroci kriza bili su sve veći nerazmjer između prihoda i rashoda te napetosti između Europskog vijeća i Europskog parlamenta nakon što je neposredno izabrani Parlament 1979. godine dobio veći legitimitet i utjecaj u proračunskom postupku. Teškoće u upravljanju godišnjim proračunskim postupkom dovele su do kašnjenja u usvajanju proračuna, odbijanja proračuna od Parlamenta, postupaka pred Sudom pravde, mijenjanja zakonodavnih i proračunskih ovlasti, poduzimanja mjera bez pravne osnove i dr. (Budget: Financial perspectives system, 2002; Budget: Introduction, 2002:1-2). Sustav financijske perspektive riješio je žarišne probleme uspostavivši ravnotežu između proračunskih prihoda i rashoda te uvevši preliminarno sporazumno odlučivanje Vijeća, Parlamenta i Komisije o proračunu za buduće razdoblje.

*Sustav financijske perspektive* financijski je instrument kojim Unija održava “proračunsku disciplinu”<sup>40</sup> postavljanjem gornjih granica proračunskih rashoda radi njihova zadržanja u granicama raspoloživih vlastitih prihoda. Takvo ograničenje utvrđivanja rashoda Unije sukladno je načelu proračunske ravnoteže (*the rule of equilibrium*), prema kojemu proračunski rashodi moraju biti jednaki proračunskim prihodima.<sup>41</sup> U međuinstitucionalnom sporazumu Parlament, Vijeće i Komisija utvrđuju financijsku perspektivu postavljajući glavne proračunske prioritete za određeni niz godina te okvir rashoda određujući sastav predvidljivih rashoda Unije i maksimalni iznos za pojedine kategorije izdataka. Godišnji proračun za 2003. godinu utvrđen je na temelju Međuinstitucionalnog sporazuma od 6. svibnja 1999. o proračunskoj disciplini i poboljšanju proračunske procedure kojim je određena financijska perspektiva za razdoblje 2000-2006.<sup>42</sup>

Proračunskim rashodima financira se razvoj i provedba zajedničkih politika Unije. U područjima u kojima su države članice osnivačkim ugovorima prenijele ovlasti na europsku razinu (načelo ograničenih ovlasti)<sup>43</sup> Unija je razvila zajedničke politike kojima organizira i provodi aktivnosti i mjere na pojedinom području u njezinoj nadležnosti, primjerice u poljoprivredi, trgovini, prometu, gospodarstvu, zapošljavanju. U praksi se

---

<sup>39</sup> Jacques Delors bio je predsjednik Europske komisije od 1985. do 1994. godine.

<sup>40</sup> O Uredbi Vijeća (EZ) br. 2040/2000 od 26. rujna 2000. o proračunskoj disciplini v. Budget: Budgetary discipline (2002).

<sup>41</sup> O načelu proračunske ravnoteže v. Budget: Introduction (2002:4).

<sup>42</sup> OJ C 172, 18. 6. 1999. Detaljnije v. Budget: New interinstitutional agreement and financial perspective (2000-2006), 2002.

<sup>43</sup> Vidjeti bilj. 37.

djelovanje Zajednice na području pojedine zajedničke politike oblikovalo na temelju “nadležnosti” fondova. Fondovi su upravne strukture kojima se, nakon raspodjele proračuna prema potrebama financiranja pojedinih politika, dostavljaju sredstva namijenjena provođenju politike u nadležnosti fonda. Najvažniji je i financijski najjači Fond za usmjeravanje i jamstva u poljoprivredi, zatim Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond i dr.

Prema osnivačkim ugovorima razlikuju se dvije podjele proračunskih rashoda: na obvezatne i neobvezatne rashode te na upravne i operativne rashode. *Obvezatni rashodi* su oni koji nužno proizlaze iz ugovora ili na njima utemeljenoga sekundarnog prava Zajednice,<sup>44</sup> dakle iz pravnoobvezujućih financijskih odluka tijela Unije, a *neobvezatni* su *rashodi* oni na čije oblikovanje mogu utjecati tijela odlučivanja Unije (čl. 272, st. 4. UEZ-a, čl. 78, st. 4. Ugovora o EZUČ-u i čl. 177, st. 4. Ugovora o Euratom). Osim prema namjeni, obvezatni se i neobvezatni rashodi razlikuju i po proračunskom postupku njihova usvajanja. U postupku usvajanja proračuna konačnu riječ o obvezatnim rashodima ima Vijeće, a o neobvezatnima u konačnici odlučuje Parlament. Povećanje udjela jednoga odnosno drugog rashoda u ukupnim proračunskim rashodima pridonosi povećanju institucionalne moći Parlamenta odnosno Vijeća. S obzirom na to da se u veličini jedne odnosno druge kategorije rashoda zrcali politička snaga Vijeća odnosno Europskog parlamenta, već je više puta došlo do sukoba između ta dva tijela u smislu svrstavanja pojedinih izdataka u jednu ili drugu kategoriju rashoda (Craig-De Búrca, 1998:102). Još su u prošlom desetljeću veći udio u ukupnim rashodima imali obvezatni rashodi, dok je na neobvezatne rashode otpadalo 30-40% proračuna (Oppermann, 1999:317-318). Međutim, nedavno se taj omjer izmijenio u korist neobvezatnih rashoda. Tako je u proračunima za 2002. i 2003. godinu udio obveznih rashoda iznosio 42%, a neobveznih 58%, a prednacrt proračuna u 2004. godini za EU-25 predviđa povećanje udjela neobveznih rashoda do 61%.<sup>45</sup>

Razlikovanje upravnih i operativnih rashoda relevantno je za financiranje aktivnosti poduzetih u drugom stupu – zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici – te u trećem stupu Unije – suradnji policije i pravosuđa u kaznenim predmetima (čl. 28, st. 2-4. i čl. 41, st. 2-4. UEU-a te čl. 268, st. 2. UEZ-a). *Upravni rashodi* nisu definirani osnivačkim ugovorima, no iz sekundarnog prava proizlazi da se odnose na troškove osoblja i predmeta na području logistike, tajništva i organizacijsko-tehničkih poslova unutar drugoga i trećeg stupa (Pechstein and Koenig, 2000:146). *Operativni rashodi* odnose se na financiranje konkretnih aktivnosti i mjera u drugom i trećem stupu koje Vijeće nije proglasilo upravnim rashodima.<sup>46</sup> Upravni rashodi uvijek padaju na teret proračuna. Operativni rashodi, uz iznimku rashoda za vojne ili obrambene operacije, također padaju na teret proračuna, međutim Vijeće može jednoglasno donijeti drugačiju odluku o izvoru njihova financiranja. Tada operativni rashodi padaju na teret država članica prema ključu veličine njihova BDP-a.

---

<sup>44</sup> O sekundarnom pravu Zajednice v. bilješku 9.

<sup>45</sup> Ukupni proračun EU-25 iznosio bi 112 240,3 milijuna eura, od čega bi 39% (44 256,3 milijuna eura) činili obvezni rashodi, a 61% (67 984 milijuna eura) neobvezni rashodi. European Commission (2003).

<sup>46</sup> Ibid., 197.

Postoji i kategorija *direktnih rashoda* (*direct expenditure*) proračuna Europske unije koja označava proračunska sredstva kojima neposredno upravlja i koje kontrolira Europska komisija. Korisnik sredstava sklapa ugovor s Komisijom ili dobiva donaciju neposredno od Komisije. Taj oblik rashoda recentno je predmet široke javne i stručne rasprave jer države članice ne sudjeluju u njihovoj raspodjeli, isplati ni kontroli<sup>47</sup>, već direktne rashode nadziru samo europske institucije – Revizijski sud i Komisija (Annual Report 1998: Protecting the Communities' Financial Interests and the Fight against Fraud, 1999:31).

Proračunski rashodi Europske unije iznosili su u 2001. godini 96 999 milijuna eura, u 2002. godini 98 635 milijuna eura, a u 2003. godini 99 686 milijuna eura (European Commission, 2003).<sup>48</sup> U usporedbi s proračunima država članica, proračun Europske unije djeluje skromno. Naime, on iznosi, primjerice, polovicu proračuna Belgije, odgovara iznosu od 3% proračuna svih država članica Europske unije ili veličini 1% BDP-a Unije (Oppermann, 1999:308.)

### Rashodi<sup>49</sup> Europske unije

1. Poljoprivreda – za zajedničku poljoprivrednu (agrarnu) politiku sredstva se doznačuju Odjelu jamstava Fonda za usmjeravanje i jamstva u poljoprivredi. Tom fondu pripada najveći dio ukupnog proračuna koji je iznosio više od njegove polovice. U 2002. godini pripalo mu je 44,3 milijarde eura, što iznosi 44% proračuna, a u 2003. godini 44,8 milijardi eura, što je 45% proračuna.<sup>50</sup> Najveći dio tih sredstava koristi se za garantiranje cijene poljoprivrednih proizvoda domaćim proizvođačima.

2. Strukturalna politika – drugi po veličini udio rashoda daje se za regionalnu, socijalnu i strukturalnu politiku Unije. Sredstva se dodjeljuju strukturalnim fondovima (91,8% njih), od kojih je najveći Europski fond za regionalni razvoj (*European Regional Fund*), nadležan za financijsko praćenje regionalnih razvojnih aktivnosti i korigiranje regionalnih neuravnoteženosti, zatim Odjelu usmjeravanja Fonda za usmjeravanje i jamstva u poljoprivredi, Europskome socijalnom fondu te Financijskom instrumentu za usmjeravanje ribarstva (*Financial Instrument for Fisheries Guidance*). Tom sektoru pri-

<sup>47</sup> Ostala proračunska sredstva, dakle tzv. indirektni rashodi, dostavljaju se preko fondova nacionalnim isplattim službama. Primjerice, o postupku isplaćivanja rashoda u poljoprivrednom sektoru v. sljedeće poglavlje, 5. Financiranje zajedničke poljoprivredne politike.

<sup>48</sup> Rashodi Europske unije predviđeni u prednacrtu proračuna Komisije za 2004. godinu do 1. svibnja za EU-15 iznose 100 400 milijardi eura, a od 1. svibnja za EU-25 predviđa se 112 240 milijuna eura. European Commission (2003:19, 21).

<sup>49</sup> Engl. *appropriations for commitments, expenditure*. Ovdje prikazani rashodi proračuna Europske unije navedeni su prema rashodima proračuna Unije za 2002. i 2003. godinu.

<sup>50</sup> Ukupni rashodi za poljoprivredu 2002. godine, prema pojedinim poljoprivrednim proizvodima, bili su raspodijeljeni ovako:

a) biljni proizvodi: ratarski usjevi – 40%, šećer – 3,2%, maslinovo ulje – 5,3%, voće i povrće – 3,7%, proizvodi od vina – 3,1%, duhan – 2,2%;  
b) životinjski proizvodi: teletina/govedina – 18,3%, mlijeko i mliječni proizvodi – 4,3%;  
c) razvoj ruralnih područja – 10,4%.

Podaci prema: European Commission, Directorate-General of Agriculture (2002).

pada i Kohezijski fond (*Cohesion fund*), koji obuhvaća financijski mehanizam, druge poljoprivredne i regionalne djelatnosti te promet i ribarstvo (8,2% sredstava). U proračunu Unije za 2002. i 2003. godinu za financiranje strukturalne politike izdvojene su 34 milijarde eura, što je iznosilo 34% proračuna.

3. Unutarnje politike Unije – obuhvaćaju obrazovanje, kulturu, socijalnu dimenziju, zapošljavanje, energiju, nuklearnu zaštitu, zaštitu okoliša, zaštitu potrošača, unutarnje tržište, industriju, transeuropske mreže, istraživanje i tehnološki razvoj, uspostavu područja slobode, sigurnosti i pravde, mjere za sprečavanje prijevare i dr. U 2002. godini za njihovo je financiranje izdvojeno 6,6 milijardi eura ili 6,6% proračuna, a u 2003. godini 6,8 milijardi eura, što je iznosilo 6,8 % proračuna.

4. Vanjska politika – obuhvaća aktivnosti kao što su pomoć u hrani i humanitarna pomoć, suradnja s razvijenim zemljama u Aziji, Latinskoj Americi i južnoj Africi, suradnja s mediteranskim zemljama trećeg svijeta (*Mediterranean third countries*) i Srednjim istokom, suradnja sa zemljama partnerima u istočnoj Europi, središnjoj Aziji i zemljama zapadnog Balkana te druge mjere suradnje, zatim europsku inicijativu za demokraciju i ljudska prava, vanjske aspekte određenih politika Unije te zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. U 2002. godini za vanjsku je politiku izdvojeno 4,8 milijardi eura ili 4,8% proračuna, a u 2003. godini 4,9 milijardi eura ili 4,9% proračuna.

5. Pripreme za proširenje – iako su dio vanjske politike Unije, u proračunu za 2002. i 2003. godinu zbog svoje su važnosti i visine troškova izdvojeni u zasebnu stavku. Odnose se na financiranje mjera pomoći državama kandidatkinjama za članstvo u Europskoj uniji (poljoprivreda, strukturalni instrumenti, Phare program). Izdaci za tu stavku u 2002. godini iznosili su 3,3 milijarde eura ili 3,3% proračuna, a u 2003. godini 3,4 milijardi eura ili 3,4% proračuna.

6. Upravni troškovi – odnose se na sve ustanove Unije, a u 2002. godini iznosili su 5,17 milijardi eura ili 5,2% proračuna, te u 2003. godini 5,36 milijardi eura ili 5,4% proračuna (na Komisiju otpada 65,4%, na Parlament 20%, na Vijeće 7,8%, na Sud pravde 2,9%, na Revizijski sud 1,6%, na Ekonomsko i socijalno vijeće 1,5%, na Vijeće regija 0,7%, na Europski ombudsman 0,1%).

7. Rezerve – u 2002. godini iznosile su 676 milijuna eura, što je 0,7% proračuna, a u 2003. godini 434 milijuna eura ili 0,4% proračuna.

## **5. Financiranje zajedničke poljoprivredne politike**

Poljoprivreda je jedan od ključnih čimbenika koji su doveli do nastanka Europske unije, što se vidi iz činjenice da su opći ciljevi zajedničke poljoprivredne politike država članica europskih zajednica postavljeni još 1957. godine Rimskim ugovorima. Zajedničko unutarnje tržište Europske unije za poljoprivredne proizvode već je godinama realnost, a danas se može tvrditi da je poljoprivreda postala jedno od područja u kojemu je nacionalni suverenitet država članica u cijelosti prenesen na europsku razinu. Takav razvoj rezultat je uspostave zajedničke poljoprivredne politike (*common agricultural policy* – CAP) država članica koja obuhvaća skup pravila i mehanizama za reguliranje proizvodnje, trgovine i prerade poljoprivrednih proizvoda u Europskoj uniji (Agricultu-

re: Introduction, 2002.) Pretpostavka prelaska s nacionalne na zajedničku poljoprivrednu politiku bilo je prenošenje svih ovlasti država članica na poljoprivrednom sektoru na tijela Europske unije odnosno europeizacija nacionalnih poljoprivrednih politika. Veliki poljoprivredni rashodi, koji iznose oko polovice godišnjeg proračuna Unije, jasno govore da je poljoprivredna politika postala u većem opsegu politika Unije nego ostala područja njezina djelovanja.<sup>51</sup>

Pravni temelj za ovlasti i aktivnosti Unije u poljoprivrednom sektoru propisan je glavom II. Ugovora o Europskoj zajednici (čl. 32-38). Prema članku 33, stavku 1. Ugovora o Europskoj zajednici, ciljevi zajedničke poljoprivredne politike jesu:

a) povećati poljoprivrednu produktivnost promicanjem tehničkog napretka i osiguranjem racionalnog razvoja poljoprivredne proizvodnje te optimalnog iskorištenja faktora proizvodnje, osobito radne snage;

b) na taj način te, osobito, povećanjem individualnih prihoda osoba koje se bave poljoprivredom osigurati poljoprivrednom stanovništvu pristojan životni standard;

c) stabilizirati tržišta;

d) osigurati dostupnost opskrbe;

e) pobrinuti se da roba dođe do potrošača po razumnim cijenama.

Radi postizanja navedenih ciljeva, Ugovor predviđa osnivanje zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta<sup>52</sup> ustanovljavanjem: a) zajedničkih pravila tržišnog natjecanja; b) obvezne koordinacije različitih organizacija nacionalnih tržišta; c) organizacije europskog tržišta (čl. 34, st. 1. UEZ-a). Mjere koje Unija može poduzimati za postizanje ciljeva zajedničke poljoprivredne politike obuhvaćaju reguliranje cijena, potpore proizvodnji i plasmanu različitih proizvoda na tržište, aranžmane skladištenja i prijenosa preostalih zaliha, kao i zajedničke mehanizme za stabiliziranje uvoza ili izvoza (čl. 34, st. 2. UEZ-a).

Europska zajednica primijenila je niz mjera za organizaciju zajedničkog poljoprivrednog tržišta predviđenih u Ugovoru te je uspjela postići svoje inicijalne ciljeve. Davanjem subvencija odnosno novčanih poticaja poljoprivrednicima za određenu količinu i vrstu proizvoda potaknula je proizvodnju i produktivnost, reguliranjem uvoza količinskim ograničenjima (uvođenjem kvota) i povećanjem cijena (nametanjem carina) štitila je vlastite poljoprivrednike od proizvoda uvezenih iz trećih zemalja po niskim cijenama i od fluktuacija na svjetskom tržištu, poljoprivrednom je stanovništvu osigurala visoki životni standard, interventnim mjerama otkupa i skladištenja upravljala je sezonskim i drugim viškovima koji su se pojavljivali pri proizvodnji većoj od potreba tržišta, a sve te mjere dovele su i do stabilizacije tržišta. Od različitih nacionalnih poljoprivrednih tržišta i politika stvoren je zatvoreni sustav europske organizacije poljoprivrednog tržišta koji je još početkom 1970-tih godina nazivan *europskom poljoprivrednom unijom* (Oppermann, 1999:551-552, 583).

Međutim, taj neosporan uspjeh Europske zajednice u pretvaranju nacionalnih poljoprivrednih politika u politiku Zajednice (njem. *Vergemeinschaftung*) pratili su i negativ-

---

<sup>51</sup> Europska unija najveći je svjetski uvoznik i drugi najveći izvoznik poljoprivrednih proizvoda. Ibid, 4.

<sup>52</sup> *Common organisation of the agricultural markets* (COM).

ni učinci. Sustav visokih zajamčenih cijena doveo je do pretjerane proizvodnje poljoprivrednih proizvoda te do izlazenja izvan odnosa ponude i potražnje na europskom tržištu. Ekscesivni viškovi u javnim skladištima (tzv. brda putra te jezera vina i mlijeka) mogli su se iskoristiti samo daljnjim visokim izdacima radi jeftinijeg izvoza na svjetsko tržište, prodajom uz posebne popuste, poklanjanjem u obliku humanitarne pomoći, a čak su se donosile i odluke o uništavanju poljoprivrednih proizvoda (Oppermann, 1999:554). Ti neželjeni sporedni učinci protekcionističke tržišne politike doveli su do eksponencijskog rasta poljoprivrednih rashoda koji su znali prijeći i polovicu ukupnog proračuna Zajednice.<sup>53</sup> Zajednička poljoprivredna politika našla se na udaru oštre kritike<sup>54</sup> te je označavana kao najveći teret Europske zajednice (*die größte Belastung der EG*) koji je diskreditira. Od kraja 1980-tih godina nastavak takve politike nije se više smatrao podnošljivim. Prve reforme poduzete su još krajem 1960-tih godina, no preorijentacija s protekcionističke na tržišnu zajedničku poljoprivrednu politiku započela je velikim reformama 1989. i 1992. godine. Nastavak toga je i prijedlog reforme što ga je 1997. izradila Komisija u dokumentu Agenda 2000, čiji su prioriteti osiguranje konkurentnosti poljoprivrednog sektora Europske unije na unutarnjem i svjetskom tržištu, bez pretjeranih subvencija (smanjenje zajamčenih cijena), osiguranje pristojnog životnog standarda poljoprivrednoj zajednici sustavom neposredne pomoći i odvajanjem pomoći od proizvodnje, nova strategija razvoja ruralnih područja, zaštita okoliša, kvalitetni i zdravi proizvodi, pojednostavnjenje poljoprivrednog zakonodavstva<sup>55</sup> te decentralizacija upravljanja financijskim sredstvima (Agriculture: Introduction, 2002:4; European Commission, Directorate-General of Agriculture, 2002). Usprkos ambicijama i tvrdnjama Komisije da Agenda 2000 znači radikalnu reformu zajedničke poljoprivredne politike<sup>56</sup>, čini se ispravnijom tvrdnja da je ona nastavak dugog procesa postupnog transformiranja modela izvana dobro zaštićene poljoprivredne unije s visokom razinom cijena kao glavnim izvorom prihoda za poljoprivrednike u model tržišne zajedničke poljoprivrede čiji će proizvodi biti sposobni za međunarodno tržišno natjecanje, a poljoprivrednicima će se drugim mjerama osigurati primjereni dohodak (Oppermann, 1999:584).

Najnoviji prijedlog reforme zajedničke poljoprivredne politike koju je Komisija izradila u siječnju 2003. godine, a ministri poljoprivrede država članica EU-a prihvatili 26. lipnja 2003. nastavlja program uspostave tržišno orijentirane i konkurentne poljoprivrede.<sup>57</sup> Bitan element novopredložene reforme jest odvajanje novčane pomoći od proizvodnje (engl. *decoupling*) tako da se poljoprivrednicima više neće dodjeljivati subvencije da bi proizvodili određene poljoprivredne proizvode, već će njihova proizvodnja ovisiti o potražnji na tržištu. Kako bi se zadržao njihov visoki standard, dobivat će jednokratnu poljoprivrednu pomoć (engl. *single farm payments*) čija će visina ovisiti o po-

---

<sup>53</sup> Godine 1981-1986. poljoprivredni su se troškovi udvostručili (s 11 na 22 milijarde ECU), a u 1987. godini poljoprivredni su rashodi iznosili 62,6% ukupnog proračuna Zajednice (Oppermann, 1999:554).

<sup>54</sup> Vidjeti ibid. 583; Craig i De Búrca (1998:100).

<sup>55</sup> Normativna djelatnost Zajednice/Unije u pretežnom se dijelu odnosi na poljoprivredno područje na kojemu Vijeće i Komisija godišnje donose više tisuća provedbenih propisa. Vidjeti Oppermann (1999:552, 562).

<sup>56</sup> Tako se tvrdi da je Agenda 2000 najradikalnija i najopsežnija reforma zajedničke poljoprivredne politike od njezina nastanka. Agriculture: Introduction (2002:4).

<sup>57</sup> Vidjeti detaljnije European Commission (2002); European Commission (2003).



štovanju standarda zaštite okoliša, kvalitete proizvoda i dobrobiti životinja.<sup>58</sup> Time će im se vratiti poduzetnička sloboda jer više neće proizvoditi za subvenciju već za tržište. Osim toga, program reforme određuje i funkcioniranje zajedničkog poljoprivrednog tržišta nakon proširenja Unije te postavlja financijske okvire za poljoprivredne rashode do 2013. godine.<sup>59</sup>

Ključnu ulogu u provođenju zajedničke poljoprivredne politike ima Fond za usmjeravanje i jamstva u poljoprivredi (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*, EAGGF) čijem se Odjelu jamstava (*Guarantee Section*) dodjeljuju proračunska sredstva namijenjena organizaciji zajedničkoga poljoprivrednog tržišta. Fond je ustanovljen 1962. godine Uredbom br. 25 o financiranju zajedničke poljoprivredne politike, a počeo je djelovati 1976. godine. Prema detaljno propisanom postupku, Fond preko upravnih službi država članica dodjeljuje financijska sredstva neposrednim korisnicima (*Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und Ausgabenkontrolle: System zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik*, GAP, 2002). Fondom upravlja Komisija i države članice preko odbora Fonda čiji su članovi predstavnici Komisije i država članica. Države članice ustanovljuju službe i ustanove koje primaju zahtjeve ovlaštenih korisnika i provode isplate. Isplatne službe država članica dužne su utvrditi: a) je li podneseni zahtjev dopušten i sukladan propisima Unije prije odobrenja isplate; b) jesu li izvršene isplate ispravno i cjelovito upisane u knjige; c) jesu li potrebni dokumenti podneseni u roku i u obliku sukladnome propisima Unije. Zatražena sredstva isplaćuju države članice iz vlastitih sredstava, nakon čega im Komisija nadoknađuje dokumentirane i opravdane izdatke. Države članice dostavljaju Komisiji mjesečne troškovnike, a nakon protoka proračunske godine godišnji proračun, zajedno s potvrdom o cjelovitosti, točnosti i vjerodostojnosti podnesenih računa. Završni obračun koji Komisija mora napraviti do 1. svibnja ne sprečava donošenje naknadnih odluka o isključenju povrata izdataka država članica koji nisu odobreni sukladno financijskim propisima Zajednice. Tako je u 1999. godini Komisija odbila isplatiti ukupno 232,1 milijuna eura poljoprivrednih izdataka što su ih deklarirale države članice (*European Commission, Directorate-General for Agriculture*, 2000:24-25).

## 6. Zaključak

Proračun Europske unije financijski je instrument u kojemu se prikupljaju sredstva za financiranje javnih rashoda Europske unije. Riječ je o značajnim proračunskim sredstvima koja za 2003. godinu iznose blizu 100 milijardi eura. Osim financijske uloge, proračun Europske unije ima i gospodarsku, političku i pravnu funkciju jer se proračunskim sredstvima financiraju mjere i zadaci kojima se osigurava funkcioniranje i usmjeravanje gospodarskoga i političko-pravnog sustava Unije.

<sup>58</sup> Kritičari Komisijina prijedloga tvrde da će poljoprivrednici biti plaćeni za to da ne rade ništa. Vidjeti *The Commission's CAP reform proposals: Questions and Answers* (2003).

<sup>59</sup> Predviđa se zamrzavanje poljoprivrednih rashoda u razdoblju od 2007. do 2013. godine na razini iz 2006. Nove države članice dobit će 2004. godine 25% subvencija koje dobivaju poljoprivrednici sadašnjih država članica, s postupnim povećavanjem tog iznosa svake godine. Subvencije između starih i novih država članica izjednačit će se tek 2013. godine. Osim toga, postavljanjem financijskih okvira do 2013. godine uskraćen je novim državama članicama utjecaj na donošenje financijskih odluka u tom razdoblju. Vidjeti Lobjakas (2003); O'Rourke (2003).

Razvoj financijskog sustava Europskih zajednica tekao je prema unifikaciji proračunskih instrumenata. Tako se u 2003. godini svi prihodi i rashodi Unije prikazuju u zajedničkom općem proračunu Europske unije. Temeljni pravni propisi o proračunu Unije normirani su u primarnom pravu Zajednice, odnosno u osnivačkim ugovorima, a njihova je provedba razrađena sekundarnim pravom putem uredaba Vijeća te međuinstitucionalnim sporazumom između Parlamenta, Vijeća i Komisije. Načela izrade, donošenja i izvršenja proračuna Europske unije preuzeta su iz proračunskih sustava država članica. Poseban je naglasak na načelu transparentnosti, koje osigurava lakši i učinkovitiji nadzor upravljanja proračunskim sredstvima te na načelu proračunske ravnoteže, prema kojemu prihodi Unije moraju odgovarati njezinim rashodima.

Dvojna pravna priroda Europske unije koja istodobno ima značajke supranacionalnosti, kao i značajke međunarodne zajednice država, odražava se *inter alias* u njezinim ovlastima u financiranju proračuna. Europska unija se od 1995. godine ne financira iz sustava doprinosa država članica, već ima vlastite izvore prihoda od uvoznih carina, poljoprivrednih pristojbi, dijela poreza na dodanu vrijednost te dijela BDP-a država članica. Tijela Unije imaju supranacionalne ovlasti da raspolažu i upravljaju vlastitim izvorima financiranja Unije, što je dovelo do jačanja financijske autonomije Unije u odnosu prema državama članicama. Međutim, financijski suverenitet Unije ograničenog je dosega jer Unija nema ovlast da autonomno stvara nove vlastite financijske izvore, već takvu odluku mogu jednoglasno donijeti samo države članice, sukladno postupku sklapanja međunarodnih ugovora.

Radi uspostave proračunske ravnoteže između prihoda i rashoda Unije, uveden je sustav financijske perspektive u kojemu Parlament, Vijeće i Komisija sporazumno određuju proračunske prioritete i gornju granicu pojedinih proračunskih rashoda za nekoliko godina. Srednjoročno programiranje rashoda pokazalo se uspješnim instrumentom izbjegavanja proračunskih kriza i održanja proračunske discipline. Na područjima gospodarskoga i javnog života koja su prešla iz nacionalne u europsku nadležnost stvorene su zajedničke politike koje se financiraju iz proračuna Unije te čine proračunske rashode. To su zajednička poljoprivredna politika, strukturalna politika, unutarnje politike, vanjska politika i pripreme za proširenje. Politička volja tijela Europske unije nalazi svoj najjasniji odraz u određivanju visine sredstava koja se izdvajaju za pojedine proračunske rashode. Drugi važan faktor koji određuje visinu pojedinih rashoda jest stupanj europeizacije područja koje se financira, kao što jasno proizlazi, iz poljoprivrednih rashoda Unije.

Zajednička poljoprivredna politika najveći je rashod Unije, za koji se izdvaja blizu polovice ukupnog proračuna Unije. Europska unija uspjela je, koristeći se sredstvima proračuna, organizirati zajedničko poljoprivredno tržište, potaknuti proizvodnju određenih roba i kultura, održati razinu cijena pojedinih proizvoda te povećati standard života poljoprivrednika. Međutim, dirizistička i protekcionistička europska poljoprivredna politika dovela je i do iskrivljavanja tržišnih zakona i svjetske nekonkurentnosti europskih poljoprivrednih proizvoda. Cilj aktualnih reforma na tom području jest preorijentacija modela zaštićenoga poljoprivrednog tržišta Europske unije u model svjetski konkurentnoga poljoprivrednog tržišta.

## LITERATURA

**29<sup>th</sup> Financial report – Annexes, Annex 23: Basic rules governing the EAGGF guarantee section and adjustments made in 1999, 1999** [online]. Available from: [http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/fin/finrep99/tab\_en/a23.pdf].

**Agriculture: Introduction, 2002.**, [online]. Available from: [http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/104000.htm].

**Annual Report 1997: Protection of the Financial Interests of the Communities; Fight against Fraud, 1998.** COM (98) 276 final [online]. Available from: [http://www.europa.eu.int/comm/anti\_fraud/reports/index\_en.html].

**Annual Report 1998: Protecting the Communities' Financial Interests and the Fight against Fraud, 1999.**, [online]. Available from: [http://www.europa.eu.int/comm/anti\_fraud/reports/index\_en.html].

**Budget: Budgetary discipline, 2002.**, [online]. Available from: [http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134009.htm].

**Budget: Financial perspectives system, 2002.**, [online]. Available from: [http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134012.htm].

**Budget: Introduction, 2002.**, [online]. Available from: [http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134013.htm].

**Budget: New interinstitutional agreement and financial perspective (2000-2006), 2002.**, [online]. Available from: [http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134003.htm].

**Budget: New Own Resources Decision, 2002.**, [online]. Available from: [http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134007.htm].

**Budget: Operation of the own resources system, 2002.**, [online]. Available from: [http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134001.htm].

**Budget: Own resources mechanism, 2002.**, [online]. Available from: [http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134011.htm].

**Craig, P. and De Búrca, G. 1998.** *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: University press.

**European Coal and Steel Community Budget, 2002.**, [online]. Available from: [http://www.europa.eu.int/comm/budget/ceca/index\_en.htm].

**European Commission, 2002.** *EU fundamentally reforms its farm policy to accomplish sustainable farming in Europe*. DN: IP/03/898.

**European Commission, 2002.** *Europe has a new Financial Regulation*. IP/02/929.

**European Commission, 2003.** CAP reform: "Proposals boost less intensive farming and secure income rises for farmers", new studies say. DN: IP/03/429.

**European Commission, Directorate-General for Agriculture 2000.** "Financing the Cap" in *The Common Agricultural Policy – Review 1999*. Luxembourg: Official Publications of the European communities.

**European Commission, Directorate-General of Agriculture, 2002.** CAP reform – A policy for the future [online]. Available from: [http://www.europa.eu.int/comm/dg06/index.htm].

**Financing of the common agricultural policy and control of expenditure: Fraud in the financing of the Common Agricultural Policy, 2002.,** [online]. Available from: [<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133032.htm>].

**Financing of the common agricultural policy and control of expenditure: Controls in the wine sector, 2002.,** [online]. Available from: [<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133035.htm>].

**Financing of the common agricultural policy and control of expenditure: Financing of the common agricultural policy: control of transactions linked to EAGGF, 2002.,** [online]. Available from: [<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133030.htm>].

**Financing of the common agricultural policy and control of expenditure: Integrated administration and control system for certain Community aid schemes, 2002.,** [online]. Available from: [<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133034.htm>].

**Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und Ausgabenkontrolle: System zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), 2002.,** [online]. Available from: [<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/160003.htm>].

**Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und Ausgabenkontrolle: Gemeinschaftsregelung zur Ermittlung bestimmter Begünstigter von Beihilfemaßnahmen des EAGFL, Abteilung Garantie, 2002.,** [online]. Available from: [<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133031.htm>].

**Hartley, T. C. 1999.** *Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci: Open Society Institute.

**Haushalt: Die Haushaltsordnung (Budget: The Financial Regulation), 2002.,** [online]. Available from: [<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134014.htm>].

**Jelčić, B., 1998.** *Financijsko pravo i financijska znanost*. Zagreb: Informator.

**Lobjakas, A., 2003.** "EU: Deal On Enlargement Costs Aims To Fix Budget Limits Until 2013" [online]. Available from: [<http://www.rferl.org>].

**Oppermann, T. 1999.** *Europarecht*. München: C. H. Beck Verlag.

**O'Rourke, B., 2003.** "EU: Study Finds Easterners May Be Net Payers Into Budget" [online]. Available from: [<http://www.rferl.org>].

**Pechstein, M. and Koenig, C., 2000.** *Die Europäische Union*. Tübingen: Mohr Siebeck.

**The Commission's CAP reform proposals: Questions and Answers, 2003.** MEMO/03/128.

## **Pravni izvori**

**Convention** of the protection of the European Communities' financial interests. OJ C 316/49-57, 27.11.1995.

**Council** Decision 2000/597/EC Euratom, of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources. OJ L 253/42, 7.10.2000.

**Council** Regulation (EC) No 1258/1999 of 17 May 1999 on the financing of the common agricultural policy. OJ L 160/103, 26.6.1999.

**Council** Regulation (EC) No 2040/2000 of 26 September 2000 on budgetary discipline. OJ L 244/27, 29.9.2000.

**Council** Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. OJ L 248, 16.9.2002.

**Council** Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities financial interests. OJ L 312/1-4; OJ L 036/1998.

**Council** Regulation (EC, EURATOM) No. 1150/2000 of 22. May 2000 implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the system of the Communities' own resources. OJ L 130, 31.5.2000.

**Council** Resolution of 20 July 1998. OJ C 247, 7.8.1998,5. Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 20 July 1998 concerning the expiry of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community

**European Commission, 2002.** *General Budget of the European Union for the financial year 2002: The figures.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

**European Commission, 2002.** *The Commission's proposals for the 2003 budget: sound balance between financing new tasks and budgetary discipline.* DN: IP/02/639.

**European Commission, 2003.** *General Budget of the European Union for the financial year 2003: The figures.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

**European Commission, 2003.** *Preliminary Draft General Budget of the European Communities for the financial year 2004, General Introduction.* EC, EURATOM.

**Financial** Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities. OJ L 356, 31.12.1977.

**Interinstitutional** Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission of budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. OJ C 172/1, 18.6.1999.

**Regulation** (EEC) No 729/70 of the Council of 21 April 1970 on the financing of the common agricultural policy. OJ L 094/13, 28.4.1970.

**Treaty** establishing the European Coal and Steel Community [online]. Available from: [<http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc29.htm>].

**Treaty** establishing the European Community. OJ C 325/33. Pročišćeni tekst uključujući sa izmjenama nakon Ugovora iz Nice [online]. Available from: [[http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EC\\_consol.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EC_consol.pdf)].

**Treaty** on European Union. OJ C 325/5, 24.12.2002. Pročišćeni tekst uključujući izmjene nakon Ugovora iz Nice [online]. Available from: [[http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU\\_consol.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU_consol.pdf)].

## **Z l a t a Đ u r đ e v i ć : The Budget of the European Union**

### *Summary*

*The subject of this article is an analysis of the development, structure and functioning of the European Union budget. In the introductory part, a brief review is provided of the development of the financial instruments of the European Communities, the legal sources and principles of the positive budgetary law of the Union are given, and the main outlines of the procedures attending the adoption of the budget. The structure of the budget is analysed through the prism of budgetary revenues and expenditures, the kinds of them and the manner in which they are collected and redistributed being stated as well. Considering that about a half of the Union's budgetary expenditure is devoted to the common agricultural market, the article deals with the procedure, the objectives and the problems of financing the Union's CAP.*

*Key words: European Union, budget, European Union revenue, common agricultural policy of the European Union*